

Capítulo 21

AGENDA LEGISLATIVA PARA A CULTURA

JOÃO BOSCO BEZERRA BONFIM¹

LUIZ RENATO VIEIRA²

O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 215, *caput*, da Constituição Federal

1 Premissas das políticas culturais no Brasil

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um dos mais importantes momentos da história das políticas culturais no Brasil. Ao marcar o fim do regime autoritário, representa uma inflexão em inúmeros aspectos da história do País, e a cultura não foge à regra. A nova Carta Magna lança as bases de um novo conceito de cultura, nos artigos especialmente dedicados ao tema e em diversas referências, esparsas ao longo de todo o texto constitucional.

Com a Constituição de 1988 é fortalecida a ideia de patrimônio cultural e são reforçadas as bases de uma política consistente de fomento, buscando abranger toda a produção simbólica, indicando uma nova concepção que viria a predominar e orientar a política cultural desde então. Um novo olhar, sintonizado com o movimento internacional – que, há tempos, vinha destacando a importância de uma prática que fortaleça a cultura de tolerância e de paz –, ganha importância e passa a nortear as ações do Estado nesse campo.

Esse processo de construção de um conceito de cultura e de um Estado aberto à percepção da riqueza das manifestações populares – com as modificações correspondentes no plano institucional – tem sido extremamente lento e, ainda hoje, enfrenta enormes resistências. Apenas nas últimas décadas o Estado passou a adotar um conceito de cultura popular que

¹ Consultor Legislativo. Doutor em Linguística pela Universidade de Brasília.

² Consultor Legislativo. Doutor em Sociologia da Cultura pela Universidade de Brasília e Universidade de Paris I – Panthéon Sorbonne.

incorpora a noção de dinâmica histórica e inclusão social. Há, em nossa formação histórica, fortes razões para isso. Em trabalho publicado em 1984, Ruben George Oliven anotou:

O pensamento da nossa intelectualidade tem oscilado no que diz respeito a essas questões. Assim em certos momentos nossa cultura é profundamente desvalorizada por nossas elites, tomando-se em seu lugar a cultura europeia (ou mais recentemente a norte-americana) como modelo. Como reação, em outros momentos nota-se que certas manifestações da cultura brasileira passam a ser profundamente valorizadas, exaltando-se símbolos como Macunaíma, a figura do malandro, o carnaval, o samba, o futebol, etc.³

Foge ao escopo deste trabalho reconstruir a história da interessante e complexa relação do Estado com a cultura no Brasil. No momento, é suficiente observar que, em relação à cultura popular, o poder público, até meados da década de 80 do século passado, concentrava-se, regra geral, em duas perspectivas fundamentais: a da identificação dos traços do passado que deveriam ser superados por uma cultura “moderna” e a da folclorização ou apropriação estereotipada de traços supostamente identificadores do “caráter nacional”. Agia, assim, o Estado sobre a cultura com o propósito de induzir a formação ou o fortalecimento de uma determinada concepção de identidade nacional⁴.

O essencial a ser observado, quanto a esse aspecto, é que muito tempo se passou até que o Estado brasileiro tomasse como referência – e consignasse esse sentido no texto constitucional – uma noção de cultura que se aproxima daquela definida pela Unesco em seus documentos:

Em seu sentido mais amplo, a cultura pode, hoje, ser considerada como o conjunto de traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Ela engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças⁵.

³ OLIVEN, Ruben George. A relação Estado e cultura no Brasil: cortes ou continuidade? In: MICELI, R. (org.) Estado e cultura no Brasil. São Paulo: Difel, 1984, p. 43.

⁴ Como perceberam diversos estudiosos, a perspectiva do folclore, ao tempo em que trazia, de forma subjacente, uma concepção hierárquica de cultura, e contribuía para difundir uma interpretação estereotipada das manifestações populares, foi fundamental por impulsionar importantíssimos trabalhos de catalogação e de registro de aspectos particulares da cultura popular no Brasil. Vejam-se, por exemplo, os trabalhos de Renato Almeida, Mário de Andrade, Sylvio Romero, Luís da Câmara Cascudo e Florestan Fernandes.

⁵ “In its widest sense, culture may now be said to be the whole complex of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features that characterize a society or social group. It includes not only the arts and letters, but also modes of life, the fundamental rights of the human being, value systems, traditions and beliefs”. Mexico City Declaration on Cultural Policies. World Conference on Cultural Policies. Unesco, 1982.

É sempre complexo avaliar processos sociais e políticos recentes, mas vem-se construindo, entre os pesquisadores, o consenso acerca do fato de que a orientação adotada pelo Governo Luís Inácio Lula da Silva representa, de fato, uma inflexão no tratamento da questão cultural pelo Estado no Brasil. Em um esforço de sistematização das principais mudanças de rota na ação do Ministério da Cultura, um grupo de pesquisadores identificou as seguintes mudanças: 1) o alargamento do conceito de cultura e a inclusão do direito à cultura como um dos princípios da cidadania; 2) o deslocamento do foco das ações governamentais do artista para a população em geral; 3) a retomada das ações do Estado como agente principal da execução das políticas públicas na área cultural; 4) a participação da sociedade na elaboração da agenda governamental na área da cultura; e 5) a divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, envolvendo organizações sociais e a sociedade em geral na gestão das ações⁶.

Em grande medida, as linhas gerais das políticas culturais adotadas no Brasil desde o início do primeiro governo do Presidente Lula têm por base os documentos produzidos pela Unesco. São ações que, em seu conjunto, procuram a um só tempo ampliar o acesso aos bens e serviços e preservar e incentivar a diversidade de manifestações culturais, sobretudo aquelas oriundas de grupos marginalizados⁷.

Nesse sentido, e resgatando a importância da cultura como mercado, o que implica a revisão do papel do Estado como indutor dos processos relacionados à produção cultural, é bastante representativa a afirmação do então Ministro da Cultura Gilberto Gil, na apresentação do livro Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura, publicado em 2003:

A relação entre cultura e desenvolvimento vem assumindo, crescente e aceleradamente, um lugar de destaque na agenda contemporânea. Está claro que, nessa perspectiva, falamos de cultura no seu conceito mais pleno. Cultura, portanto, como a dimensão simbólica da existência social de cada povo, argamassa indispensável a qualquer projeto de nação. Cultura como eixo construtor das identidades, como espaço privilegiado de realização da cidadania e de inclusão social e, também, como fato econômico gerador de riquezas⁸.

⁶ SOTO, Cecília et alii. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). Políticas culturais no governo Lula. Salvador : EDUFBA, 2010, p. 30.

⁷ Ver, a respeito da influência das concepções da Unesco sobre a formulação das políticas culturais no Brasil, GRUMAN, Marcelo. A Unesco e as políticas culturais no Brasil. In: Políticas Culturais em Revista, 2 (1), 2008.

⁸ Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura. Brasília : Unesco Brasil, 2003, p.9.

De acordo com o Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, editado em 2006 pelo Ministério da Cultura (MinC), as políticas públicas para o setor são consideradas em três dimensões: a) cultura como expressão simbólica (estética e antropológica); b) cultura como direito e cidadania de todos os brasileiros; e c) cultura como economia e produção de desenvolvimento.

Percebe-se, então, algo de essencialmente novo na formulação e implantação das políticas culturais no Brasil: a noção de cidadania cultural passa a ser tomada como uma espécie de fio condutor das ações governamentais no setor⁹.

2 O consumo de bens culturais no Brasil

Na ocasião do lançamento do projeto da chamada Nova Lei da Cultura, em janeiro de 2010, o Ministério da Cultura, buscando demonstrar a relevância da iniciativa, divulgou dados alarmantes quanto ao usufruto dos bens e serviços culturais pelos brasileiros:

- Só 14 % vão ao cinema ao menos uma vez por mês;
- 92% nunca frequentaram museus;
- 93% nunca foram a exposições de arte;
- 78% nunca assistiram a um espetáculo de dança;
- 92% dos municípios não têm cinema, teatro ou museu¹⁰.

Os dados são eloquentes. Sinalizam um quadro de concentração e exclusão que, examinada a realidade mais a fundo, se confirma plenamente. E é significativo o fato de serem enfaticamente divulgados pelo órgão gestor da política cultural do Governo Federal no momento de reformulação do marco legal no campo da cultura no País.

Consideramos necessário salientar a dimensão supraeconômica daquilo que se denomina, usualmente, de consumo cultural. Processos de consumo cultural, não obstante o caráter excludente próprio das relações comerciais, dizem muito a respeito da dinâmica social, indicando, inclusive, os mecanismos por meio dos quais as estruturas sociais e as

⁹ “A ideia de cidadania cultural se insere numa perspectiva democrática e toma os indivíduos não como consumidores e contribuintes, mas os considera como sujeitos políticos. A cultura é vista como direito dos cidadãos, e nessa medida eles têm direito à informação, ao debate e à reflexão; o direito de produzir cultura; o direito de usufruir os bens da cultura; o direito à invenção de novos significados culturais; o direito à formação cultural e artística. O direito à experimentação e ao trabalho cultural e crítico e transformador”. GRUMAN, Marcelo. A Unesco e as políticas culturais no Brasil. Op. cit., pp. 180-181.

¹⁰ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A publicação mencionada intitula-se Nova Lei da Cultura: material informativo sobre o projeto de lei que cria o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura. Ministério da Cultura, 2010.

desigualdades se produzem e se reproduzem. Indicadores de consumo cultural expressam, também, padrões de escolarização das comunidades e podem servir de referência para a formulação de iniciativas nesse campo.

Além disso, os dados sobre o consumo cultural permitem dimensionar o acesso à cultura em todo o extenso território nacional e possibilitam avaliar em profundidade os limites existentes ao exercício pleno da cidadania. É dessa forma, portanto, que utilizamos, nos limites dessas reflexões, a noção de mercado.

O mercado não é simples espaço de trocas de mercadorias, mas também um lugar onde se processam interações sociais e simbólicas. Da mesma maneira, o consumo não é simples movimento de satisfação de necessidades básicas ou de apropriação de bens. O consumo implica uma ordem de significados e posições sociais. (...) O consumo também tem relações com a cidadania, com o direito ao acesso a certos bens e serviços. O direito à cultura implica elementos presentes em todas as gerações de direitos – ou seja, direitos civis, políticos e sociais. Consumir, nesse caso, significa o acesso não somente a bens como aqueles relacionados às artes, mas também à informação presente e disseminada nas diversas mídias, nos impressos de todos os tipos, como jornais, revistas, livros etc., e àquela que circula por mídias eletrônicas como a televisão e o rádio e, mais recentemente, por mídias digitais, em microcomputadores e na internet, com suas infinitas possibilidades¹¹.

Interessa-nos, então, no momento, destacar o cenário de concentração socioespacial do consumo cultural no País. Um primeiro dado a salientar é o fato de que as regiões metropolitanas, que englobam menos de 10% dos municípios brasileiros, reúnem mais de 2/3 dos gastos das famílias brasileiras com cultura. Esses dados são agravados pelas informações de caráter socioeconômico, que dão conta do fato de que 50% dos gastos culturais estão concentrados nos dois decis mais ricos¹². Além disso, a análise dos indicadores relativos à distribuição dos equipamentos culturais no País demonstra uma enorme concentração desses recursos no eixo Sudeste-Sul. Todas as informações disponíveis sobre o tema reforçam as preocupações dos gestores culturais no sentido da necessidade de mecanismos efetivos de desconcentração da oferta. Dessa forma, acertam as propostas que,

¹¹ SILVA, Frederico et alii. O consumo cultural das famílias brasileiras. In BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto de Pesquisas Econômicas. Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento. Brasília: Ministério da Cultura, 2007, p. 105.

¹² A esse respeito, é importante destacar a iniciativa do MinC no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), “que atuará como fonte de dados para respaldar o planejamento, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas culturais”. Cultura em números: anuário de estatísticas culturais. 2. ed., Brasília: Ministério da Cultura, 2010, p. 28.

por meio de diferentes mecanismos, reforçam o papel do Estado como indutor do desenvolvimento cultural de regiões menos atendidas, onde a sociedade não pode esperar indefinidamente pela formação de um mercado consumidor importante.

As considerações acerca do mercado não deixam de colocar o tema como um possível antagonismo entre os agentes da sociedade (produtores e consumidores de cultura) e o Estado. Se tomarmos os paradigmas da educação e da saúde, veremos que o Constituinte de 1988 não teve dúvidas de que o Estado deveria ser obrigado a atuar como provedor de serviços nessas duas áreas. Mas por que não agiu da mesma maneira em relação à cultura?

3 Uma política pública para a cultura no Brasil

Será que o Estado deve atuar como indutor na área de cultura? Esse questionamento, ainda que não inteiramente aberto, volta sempre à mente quando nos defrontamos com as políticas para a área de cultura – mais frequentemente, com a falta de política, para falar a verdade. Um sinal da pouca importância concedida ao setor pode ser identificada na inexistência de estruturas governamentais específicas. Não podemos nos esquecer de que, na Revolução de 1930, foram criados ministérios para as mais diversas áreas, mas, nem de longe, cogitou-se de um para a cultura. O futuro Ministério da Educação e Cultura, em 1930, ainda era o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Somente em 1946 surgiu o Ministério da Educação e Cultura, assim permanecendo até 1985, quando uma pasta específica foi criada para o tema; e, ainda assim, descontinuada no Governo Collor. Mas, mesmo reconstituído no governo Itamar Franco, o Ministério da Cultura (MinC) ainda convive com a precariedade, com um número de servidores muito aquém do necessário, carecendo, além disso, de reestruturar seus órgãos subordinados e autarquias a fim de poder dar conta de políticas específicas, como, por exemplo, as de teatro.

É bem verdade que, sob a chancela das pastas anteriores ao MinC, foram criadas importantes políticas para a área, sendo a principal delas a que consta do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, gerenciado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), instituído naquele mesmo ano. Entretanto, outra importante instituição para as artes, a Fundação Nacional de Artes (Funarte), só seria criada em 1975. E mesmo essa sofreu reveses, como sua extinção em 1990, seguida da recriação com outro nome – Instituto Brasileiro de

Arte e Cultura (IBAC) – e de outro renascimento, com o nome original, em 1994, desde então englobando artes cênicas, além de música, artes plásticas e artes visuais.

Ressalve-se que o Decreto-Lei nº 25, de 1937, apesar de convalidado pela Constituição Federal de 1988 e de sua inegável atualidade, necessita de ajustes no que diz respeito à repartição das competências entre os entes da Federação e entre estes e a iniciativa privada.

Ainda que timidamente, entre idas e vindas, a resposta a tal questionamento foi dada pelo Constituinte de 1988, que inscreveu as bases da política cultural em nosso ordenamento maior. Reza o art. 215, em seu *caput*, que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Além disso, determina que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (§ 1º do art. 215). A fim de que tal declaração possa ganhar concretude, o § 3º desse mesmo artigo, acrescido pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005, prevê o estabelecimento de um “Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público”. Esse plano, por sua vez, deve defender e valorizar o patrimônio cultural brasileiro e possibilitar a democratização do acesso aos bens de cultura (incisos I e IV do § 3º do art. 215 da CF). Na sequência, o art. 216 da Carta Magna descreve os elementos que compõem o “patrimônio cultural brasileiro”, quais sejam, “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

Dessa base constitucional pode-se inferir uma obrigação do Estado de dar concretude a esses postulados. De modo geral, uma política pública de cultura deve responder, simultaneamente, às necessidades de financiamento e de afirmação política da própria nacionalidade brasileira, da identidade cultural, da estima do povo e de sua valorização perante os outros povos do mundo. E como isso, historicamente, vem ocorrendo? Além dos míseros recursos do Ministério da Cultura (entre 0,2% e 0,6% do Orçamento da União), são as leis de incentivo à cultura que têm ocupado o espaço da participação estatal no setor, via renúncia fiscal.

Nesse sentido, vale mencionar as Leis nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet) e nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual), que estabelecem incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter cultural. Elas são complementadas por

outras normas que fixam os limites dos incentivos, como as Leis nº 9.249 e nº 9.250, ambas de 26 de dezembro de 1995, e nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Até o momento, o mecanismo de renúncia fiscal tem sido a maneira pela qual a União procura suprir as deficiências de aportes orçamentários diretos. Essa política pressupõe uma trindade, formada por Estado, empresas e produtores culturais, uma formulação que apresenta, certamente, aspectos negativos e positivos. Mas, no momento, tem sido a resposta possível à questão do aporte de recursos para a cultura. Entretanto, a política de incentivo à cultura por meio de renúncia fiscal tem sido questionada. Na ótica de alguns importantes atores da área cultural, ela é insuficiente em termos de volume de recursos, ao mesmo tempo em que não atende com equanimidade as diversas áreas culturais e as diferentes regiões do País. Em resposta a tais deficiências, tem surgido um movimento pela vinculação de recursos orçamentários da União, Estados e Municípios para a cultura. Pretende-se adotar um modelo semelhante ao da educação e da saúde, que já dispõem de percentuais orçamentários fixados constitucionalmente.

Do ponto de vista das necessidades do setor, não restam dúvidas de que a participação do poder público no financiamento dos programas, projetos e ações culturais deveria ser reforçada com mais recursos. Entretanto, mesmo com a constatação de tal necessidade, deve-se ponderar sobre a oportunidade e sobre o volume da vinculação orçamentária proposta. Para essa reflexão, a questão básica é: diante das prioridades nacionais, deve-se propor um percentual fixo de orçamento para a cultura, à semelhança do que se faz com educação e saúde?

Como vimos acima, os valores endereçados ao MinC no Orçamento da União têm sido baixos. Tomando por base a Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (Lei Orçamentária de 2009), o montante previsto para aquele ano foi de R\$ 1.361.018.190, equivalente a 0,086% do total. Além desses recursos, não podemos olvidar daqueles oriundos dos incentivos tributários, que, na esfera federal, eram estimados, para 2009, em R\$ 1.394.916.801, ou seja, 1,37% do total da renúncia fiscal da União¹³.

Como forma de superar essa limitação, propostas de emenda à Constituição intentam, desde 2001, estabelecer um percentual mínimo de recursos para a cultura. Esse é o caso da PEC nº 324, de 2001, de autoria do Deputado Inaldo Leitão. A ela foram apensadas outras, com objetivo semelhante. Em 2009, a Comissão Especial designada para o tema optou por um substitutivo, em que se acresce ao texto constitucional um artigo de número 216-A,

¹³ Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Previsão e Análise. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2009 (Gastos Tributários). Brasília, DF. ago/2008

segundo o qual a União aplicaria, anualmente, nunca menos de dois por cento; os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento; e os Municípios, um por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional. Da parte arrecadada pela União, vinte por cento seriam destinados aos Estados e ao Distrito Federal, e trinta por cento, aos Municípios.

Contudo, não obstante o desejo de se ver crescer a participação da cultura no bolo orçamentário nacional, não se pode olvidar que a vinculação do percentual de dois por cento certamente impactará as contas públicas e o orçamento de todos os entes da Federação. Tomando-se como base o ano de 2008, a arrecadação da União com impostos, e a dos Estados e do Distrito Federal com o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) foi de aproximadamente R\$ 275 bilhões¹⁴, R\$ 220 bilhões¹⁵ e R\$ 17 bilhões¹⁶, respectivamente. Dois por cento do somatório dessa arrecadação corresponde a R\$ 10,2 bilhões. Frisamos que nesse cálculo não foi considerado o valor arrecadado pelos Municípios com os impostos de sua competência.

Assim sendo, caso a PEC seja aprovada, os recursos previstos para a cultura, aí incluídos o orçamento do MinC e os incentivos tributários, poderão ser superiores a R\$ 10 bilhões de reais, um aumento significativo e que, em termos fiscais, deve ser analisado com cautela. Além disso, a Constituição Federal já prevê uma série de vinculações orçamentárias que engessam sobremaneira a distribuição de recursos, razão, inclusive, da existência, até 31 de dezembro de 2011, da chamada DRU (Desvinculação das Receitas da União), prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁷. Assim sendo, deve-se ter em conta que, ao criar nova vinculação, de montante considerável, as dificuldades de alocação de recursos pelos entes federados, inclusive voltados para outras políticas públicas, poderão ser agravadas.

¹⁴ Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2008. Brasília, DF, dez/2008

¹⁵ Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

¹⁶ Idem.

¹⁷ De acordo com a NOTA TÉCNICA Nº 1.267, DE 2009, da Consultoria Legislativa, de autoria de Raphael Borges Leal de Souza e João Bosco Bezerra Bonfim.

Em 2008, o Governo Federal, após um amplo processo de consulta aos setores interessados e à população em geral, na forma de consulta pública, lançou a proposta de uma nova lei de fomento, com o objetivo de substituir a Lei nº 8.313, de 2001, a chamada Lei Rouanet. A proposta deu origem, na Câmara dos Deputados, ao Projeto de Lei nº 6.722, de 2010. Um dos principais intentos da proposição consiste, de acordo com o Ministério da Cultura, no combate à exclusão e à concentração cultural no Brasil.

Uma possível resposta à sensível participação – via mecanismo da renúncia fiscal – das grandes empresas no financiamento da cultura é o que, no Ministério da Cultura, tem sido chamado de “republicanização” das verbas federais, ou seja, uma resposta à concentração dos patrocínios, os quais têm sido destinados preferencialmente a São Paulo e ao Rio de Janeiro, onde se encontram as sedes de grandes empresas e, ao mesmo tempo, onde os departamentos de *marketing* de tais empresas vislumbram o melhor aproveitamento publicitário de suas verbas.

Um mecanismo de desconcentração de verbas e grupos beneficiados tem sido a política de editais, particularmente a do **Programa Mais Cultura**, responsável, entre outras ações, pelos **Pontos de Cultura**. Porém, deve-se levar em conta o quanto essa política é frágil, por não se encontrar amparada por mecanismos legislativos específicos. Inicialmente, cabe considerar que a política cultural denominada **Ponto de Cultura**, levada a cabo pelo MinC, não decorre de um ato normativo único, mas da observância a uma série de disposições legais, as quais compreendem um espectro que vai da Constituição Federal a editais específicos, passando por leis e decretos federais que versam sobre procedimentos da Administração Pública, tais como a Lei das Licitações.

A política dos pontos de cultura consiste no apoio a iniciativas desenvolvidas por entidades da sociedade civil, selecionadas por editais públicos lançados pelo MinC ou pelos Estados com os quais haja acordos nesse sentido. O que fundamentalmente marca essa experiência é a natureza transversal das atividades culturais desenvolvidas e a gestão compartilhada entre o poder público e a comunidade. Portanto, não há um modelo único de ponto de cultura, nem quanto à especificidade da entidade, nem de atividade ou programação. Ponto de cultura é, portanto, a denominação geral atribuída às instituições com projetos selecionados a partir de edital específico. Eles devem funcionar como um instrumento de estímulo e articulação de ações e projetos já existentes nas comunidades, desenvolvendo ações continuadas em áreas como as de culturas populares, grupos étnico-culturais, patrimônio material, audiovisual e radiodifusão, culturas digitais, gestão e formação cultural,

pensamento e memória, expressões artísticas ou ações transversais. Em outras palavras, pontos de cultura constituem vínculos entre a sociedade e o Estado para possibilitar o desenvolvimento de ações culturais sustentadas pelos princípios da autonomia, protagonismo e fortalecimento social.

Desse ponto de vista, é interessante avaliar esse programa como algo que possa ser perenizado, na forma de uma legislação federal específica. Para tanto, vejamos como funciona o mecanismo dos pontos de cultura. Inicialmente, é lançado um edital pelo MinC ou por Estado com o qual tenha acordo, contendo os critérios de seleção. Uma vez inscritos, os projetos são selecionados conforme esses critérios. Após tal seleção, são firmados contratos que permitem o repasse de recursos aos pontos de cultura. Desses instrumentos constam a programação das atividades a serem desenvolvidas, os valores, os prazos e as orientações para a prestação de contas.

Um dos desdobramentos dessa política são os **Pontões de Cultura**, espaços culturais, aproveitados ou construídos, geridos em consórcio por associação de diversos pontos de cultura, com um aporte de até 500 mil reais por ano para o desenvolvimento de programação integrada, aquisição de equipamentos e adequação de instalações físicas. Seu financiamento se dá por meio de parcerias com empresas públicas e privadas e governos locais, e têm por missão constituir-se em espaços de articulação entre os Pontos.

Entretanto, reforçamos: essa política ainda é “de governo”, e não “de Estado”, ou seja, pode mudar a qualquer momento sem que, ao menos, tenhamos tido o tempo de maturação necessário para avaliá-la.

Em cumprimento à determinação da Constituição Federal, encontra-se em tramitação, desde 2006, o projeto que visa estabelecer a lei, prevista no art. 215, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC) e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Já aprovada na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 6.835, de 2006), a proposição encontra-se em apreciação no Senado Federal (Projeto de Lei da Câmara nº 56, de 2010). O Plano Nacional de Cultura proposto, com duração de dez anos, estabelece princípios e objetivos, determina atribuições do poder público, prescreve formas de adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios a suas diretrizes e metas, define meios de financiamento e institui sistema de monitoramento e avaliação periódica do alcance das suas diretrizes e eficácia das suas metas.

A par das declarações de intenções que constam dos arts. 1º (princípios) e 2º (objetivos), de fundamental importância seria o art. 4º, que trata do financiamento. Mas, nesse dispositivo, nada há além da determinação de que os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias da União e dos entes da Federação que aderirem às diretrizes e metas do PNC disporão de recursos a serem destinados à execução das ações constantes do anexo da lei. Enfim, não obstante sua bem construída arquitetura, ainda não será o PNC o mecanismo que criará uma política de cultura efetiva no Brasil.

4 Considerações finais e recomendações

Percebe-se, então, qual é o grande desafio a ser enfrentado: avançar na oferta de cultura e democratizar o acesso ao bem cultural.

Em que pese o reconhecido sucesso de iniciativas como os programas **Cultura Viva** e **Pontos de Cultura**, e a política de editais adotada pelo MinC, tais estratégias têm se mostrado insuficientes no que concerne à valorização das manifestações e dos grupos locais. Não apenas a questão do acesso, mas também o tema da diversidade e da busca de maior equilíbrio regional estão na agenda do Poder Legislativo.

Nesse sentido, o debate que está por vir, relativo aos direitos autorais, é representativo do momento do desenvolvimento cultural vivido no País, no sentido de que remete às complexas relações entre as três importantes dimensões da cultura – como expressão simbólica, como direito e cidadania de todos os brasileiros e como economia e produção de desenvolvimento. A busca de um equilíbrio entre o direito do autor e o princípio do acesso à cultura como um direito fundamental ensejará debates acalorados envolvendo diversos elementos da cadeia produtiva do bem cultural.

A questão da preservação do patrimônio histórico merece, nesse debate, lugar especial, tendo em vista o fato de que, em muitas cidades históricas, o que restou das edificações tombadas corre risco de destruição total. Trata-se, nesse caso, de perda irreparável, que precisa ser evitada. Dessa forma, ao tempo em que a lei deve manter o rigor no que concerne às obrigações de salvaguarda desse patrimônio, é necessário inovar quanto às possibilidades de financiamento das obras de recuperação dos sítios históricos, envolvendo, cada vez mais, a iniciativa privada e formas de cooperação entre Governo Federal, Estados e Municípios, assim como entre essas instâncias governamentais com a iniciativa privada.

Note-se que um dos mais importantes diplomas legais relativos às obrigações do Estado no âmbito da preservação do patrimônio histórico é um decreto datado de 1937.

Na construção de uma agenda legislativa para a cultura é fundamental manter a perspectiva da articulação intragovernamental. Dessa maneira, é necessário que o debate legislativo atente para o fato de que o aperfeiçoamento do marco legal da cultura deve se dar mediante a perspectiva da transversalidade das ações, ou seja, a noção de que, em tempos de restrição orçamentária, é crucial que as iniciativas governamentais se articulem para potencializar seus efeitos.

Não se pode pensar a preservação dos sítios urbanos, por exemplo, sem articular as ações de restauro e a preservação em geral com o desenvolvimento do turismo e as políticas de criação de emprego e renda nesse setor. Isso sem falar na relevância do trabalho de conscientização acerca da importância da preservação da memória, em suas várias dimensões, no âmbito educacional.

Outro tema que não pode ser negligenciado diz respeito às carreiras públicas envolvidas com a gestão da cultura. Um passo importante foi dado nessa direção, com o concurso público recentemente realizado pelo Ministério da Cultura. Entretanto, ainda falta muito para um projeto de formação profissional de gestores públicos na área cultural. Considerando que as iniciativas de criação de cargos e de reestruturação de carreiras públicas são, por determinação inscrita no texto constitucional, examinadas pelo Congresso Nacional, é relevante aprofundar e qualificar a discussão sobre o tema.

É, portanto, necessário retornar a uma indagação que julgamos fundamental: até que ponto os avanços necessários dependem de inovações legislativas? É importante levar em consideração o fato de que o marco constitucional e legal atual já permite maior aporte de recursos para o setor cultural. E, no âmbito administrativo, o Poder Executivo dispõe de fundamentação constitucional para implementar as modificações administrativas necessárias e implementar os programas e as estratégias de gestão adequadas.